

# CONSEIL DE L'EUROPE

---

# COUNCIL OF EUROPE

## TRIBUNAL ADMINISTRATIF ADMINISTRATIVE TRIBUNAL

Recours N° 605/2019  
(X c/ Secrétaire Général du Conseil de l'Europe)

Le Tribunal administratif, composé de :

M<sup>me</sup> Nina VAJIĆ, Présidente,  
M<sup>me</sup> Françoise TULKENS,  
M. Christos VASSILOPOULOS, Juges,

assistés de :

M. Sergio SANSOTTA, Greffier,  
M<sup>me</sup> Eva HUBALKOVA, Greffière Suppléante,

a rendu, après en avoir délibéré, la présente sentence.

### PROCÉDURE

1. Le 7 mars 2019, X, le requérant, a introduit le présent recours. Ce recours a été enregistré le 11 mars 2019 sous le n° 605/2019.
2. Le 26 mars 2019, la présidente a accueilli la demande d'anonymat du requérant.
3. Le 26 avril 2019, le Secrétaire Général de l'époque a fait parvenir ses observations sur le bien-fondé du recours. Le requérant a soumis un mémoire en réplique le 31 mai 2019.
4. L'audience publique a eu lieu le 13 juin 2019 dans la salle d'audience du Tribunal Administratif à Strasbourg. Le requérant était représenté par M<sup>e</sup> Lydia Christie, avocate à Londres. Le Secrétaire Général était représenté par M<sup>me</sup> Sania Ivedi, juriste au sein de la Direction du Conseil juridique et du Droit international public (jurisconsulte), assistée de M<sup>me</sup> Léa Boucard, juriste auxiliaire au sein de la même direction.
5. Lors de l'audience publique, à la demande du Tribunal, le Secrétaire Général lui a communiqué deux documents confidentiels. Les parties ont ensuite été invitées à présenter leurs commentaires écrits sur ces documents. Le requérant a soumis ses commentaires le 15 juillet 2019 et le Secrétaire Général a fait de même le 2 août 2019.

## EN FAIT

### I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. Le [...], le requérant a été recruté par le Bureau du Conseil de l'Europe à Y en tant que responsable d'un projet local. X a été recruté dans le cadre d'un contrat temporaire régi par l'arrêté n° 1234. Le contrat temporaire initial a été renouvelé deux fois. Le troisième et dernier contrat devait expirer à la date de fin prévue du projet, mais ce projet a par la suite été prolongé. Les principales activités du requérant consistaient à gérer la mise en œuvre et l'évaluation d'un programme de coopération du Conseil de l'Europe, et à y contribuer.

7. Le requérant fait valoir que, dès le début de son emploi, il s'est préoccupé du recours par le Bureau d'Y aux services du prestataire Z, lorsqu'on lui a demandé de faire appel à Z aux fins d'organiser des événements. Il était prétendument notoire que Z bénéficiait d'un traitement de faveur de la part du Bureau d'Y. Le requérant a soulevé la question avec le chef du Bureau. En outre, X a également partagé ses préoccupations au sujet de la conduite du chef adjoint du Bureau avec les coordonnateurs du projet à Strasbourg, et expliqué que le chef adjoint du Bureau avait donné une fausse image de X au Secrétariat et parlé à tort du requérant avec les bénéficiaires.

8. Le requérant a également appris que Z aurait des liens avec des personnes impliquées dans le blanchiment de capitaux et la criminalité organisée. Le requérant a partagé ses doutes avec le chef du Bureau, mais aucune suite n'y aurait à l'époque été donnée.

9. Le [...], le requérant aurait été informé qu'un contrat exclusif avait été octroyé à Z pour la fourniture de matériel et de services d'interprétation. Le requérant s'est inquiété du fait que le contrat prévoit une forte hausse des tarifs à acquitter pour ces services. Selon les calculs du requérant, le Bureau d'Y payerait entre 500 000 et 1 000 000 euros par an de plus qu'auparavant. Le requérant a envoyé un courriel au chef adjoint du Bureau en réponse à son courriel, avec toute l'équipe en copie, y compris le chef du Bureau, en faisant part de ses préoccupations au sujet du coût supplémentaire. Le chef du Bureau a répondu que le contrat avait été mis en place et ne pouvait pas être annulé.

10. Le [...], le requérant a téléphoné au Directeur de l'Audit interne (ci-après le « DIO »), conformément à l'article 4, paragraphe 1, de l'Arrêté n° 1327 relatif à la vigilance et à la prévention en matière de fraude et de corruption, pour lui signaler les faits relatifs à l'octroi du contrat exclusif et à la criminalité organisée. Le requérant a ensuite envoyé par fax et par courriel au DIO les documents étayant l'allégation de liens entre Z et la criminalité organisée.

11. Selon le Secrétaire Général, quelques jours plus tard, le DIO a rencontré le chef du Bureau à Strasbourg et discuté de la possibilité d'organiser une formation de sensibilisation à la fraude pour le personnel du Bureau, mais le signalement fait par le requérant n'a pas été mentionné.

12. Selon le requérant, l'enquêteur principal du DIO a appelé le requérant à deux reprises. Le requérant lui a fait part des inquiétudes qu'il avait partagées avec le chef du Bureau concernant Z. Lors de la deuxième conversation téléphonique, l'enquêteur principal a indiqué au requérant que le DIO n'avait pas constaté de fraude concernant l'octroi du contrat à Z. Toutefois, X a été informé des mesures prises par le DIO pour enquêter sur son signalement de

corruption – autres que la formation générale de sensibilisation à la fraude proposée par le DIO au personnel et prévue dans un futur proche.

13. Selon le requérant, à la suite du signalement fait au DIO, la relation de travail entre le requérant et le chef du Bureau, qui auparavant était bonne, a changé de façon significative ; il est devenu extrêmement critique à l'égard du travail du requérant. Selon le Secrétaire Général, au cours du processus d'appréciation, le DIO a indiqué au requérant, à la suite des demandes de ce dernier visant à savoir si le DIO avait informé le chef du Bureau de l'existence d'un signalement, que ce n'était pas encore le cas. En fait, le DIO et l'enquêteur n'ont informé le chef du Bureau d'Y que plusieurs jours après la signature de l'appréciation par le N+1 et le N+2.

14. Le rapport d'appréciation, successivement signé par le chef de Division de X et par le chef du Bureau, indiquait que l'un des objectifs de X n'avait été que « partiellement atteint » ; « une amélioration était souhaitée » pour l'une des compétences mentionnées (« expertise professionnelle et technique »), et « une amélioration était requise » pour une autre compétence (« gestion d'équipe »). Le rapport faisait référence à « de nombreux conflits importants et inutiles entre le requérant et des consultants locaux, mais également avec des collègues de X ». Le rapport d'appréciation contient, entre autres, les commentaires suivants du N+1 du requérant :

« [X] fait preuve d'engagement pour s'assurer de la réussite de la mise en œuvre des activités du projet [dans le pays d'accueil] en collaboration avec le coordonnateur du projet à Strasbourg... [X] est consciencieux et travaille dur. ... [X] devrait toutefois continuer d'améliorer l'échange d'informations avec le coordonnateur du projet concernant les échanges avec les experts internationaux et les réunions avec les interlocuteurs. [X] devrait également accroître ses efforts pour améliorer... les relations et la communication avec les bénéficiaires et la délégation de l'UE.

...

[X] devrait améliorer la façon dont il dirige l'équipe du projet basée à [Y]. [X] devrait mieux gérer et déléguer les tâches administratives à l'assistant de projet ... pendant l'année, il y a eu de nombreux conflits importants et inutiles entre [X] et les consultants locaux, mais aussi avec ... collègues. En ce qui concerne les consultants locaux, [X] devrait établir des relations positives de travail dans le cadre d'un dialogue constructif et d'échanges réguliers sur les activités. Il en va de même concernant les relations avec la délégation de l'UE et avec les bénéficiaires ».

15. Le jour de la signature de l'appréciation par le N+2, le requérant a envoyé un courriel à la Direction des ressources humaines (ci-après la « DRH ») pour lui faire part de son désaccord au sujet de certains éléments contenus dans le rapport.

16. X a soumis des commentaires détaillés de trois pages et demi, en demandant une discussion plus approfondie avec la DRH au sujet des commentaires ainsi que d'autres aspects de l'appréciation.

17. Quelques jours avant la signature de l'appréciation, le requérant avait signalé un changement de comportement du chef du Bureau au DIO, mais on lui avait conseillé de contacter le Directeur général de l'Administration (ci-après le « DGA »). Le DIO a également confirmé que l'identité du requérant n'avait pas été divulguée au chef du Bureau.

18. Selon le Secrétaire Général, le même jour, le requérant a informé le DIO que le coordonnateur du projet lui avait dit que le projet sur lequel il travaillait arrivait à son terme à la date indiquée dans son contrat temporaire en cours et que son emploi allait donc prendre fin. En outre, quelques jours plus tard, le DIO a indiqué au requérant qu'elle n'avait pas identifié

d'éléments tangibles susceptibles d'indiquer l'existence d'une fraude (voir paragraphe 12 ci-dessus). Néanmoins, le DIO a effectué une visite au Bureau d'Y pour organiser une formation de sensibilisation à la fraude et d'évaluation des risques de fraude. Aucune autre information concernant le signalement fait par le requérant n'a été obtenue lors de cette visite.

19. Une semaine plus tard, le chef de la Division à laquelle appartenait le requérant a informé ce dernier par téléphone que, même si le projet était prolongé, X ne serait pas renouvelé après la fin de son contrat en cours. Cette information a par la suite été confirmée dans un courriel indiquant, entre autres, ce qui suit :

« Votre façon de communiquer avec vos collègues, avec les bénéficiaires du projet, avec les experts et avec la délégation de l'UE ne permet pas d'envisager la bonne poursuite de la collaboration. Le Secrétariat ne peut continuer d'intervenir régulièrement pour résoudre des problèmes de relations interpersonnelles au lieu de se consacrer à la mise en œuvre du projet. En outre, il est pour nous de la plus haute importance que les procédures administratives et financières soient pleinement respectées, ce qui n'a pas été le cas à plusieurs reprises, et ce jusque très récemment.

Ces difficultés ont été abordées avec vous à plusieurs reprises, notamment lors de votre appréciation, aussi bien par les collègues de la Division et par le chef et le chef adjoint du Bureau que par moi-même. Malheureusement, ces mises en garde répétées n'ont pas été prises en considération ».

20. Dans un courriel de réponse du même jour, le requérant a indiqué ce qui suit :

« Comme je l'ai mentionné dans mon précédent courriel, j'ai demandé aux RH une discussion plus approfondie concernant mon appréciation. Cela est nécessaire pour me permettre d'infirmer vos affirmations.

Les actions que j'ai prises en tant que responsable de projet visaient à en assurer la meilleure réussite possible. Les bénéficiaires connaissent bien les défis à venir, et ce qu'ils disent à mon sujet comme au sujet du projet lui-même est également bien connu.

Pour conclure, je souhaiterais avoir la possibilité d'exprimer mes objections à ce qui a été noté dans l'appréciation et de les étayer par des documents et des courriels.

Je vous prie de croire à ma détermination à continuer de travailler avec diligence et motivation et à faire tout mon possible pour mener ce projet à son terme ».

21. Toujours le même jour, le requérant a écrit à la DRH :

22.

« Objet : procédure RH en cas de non-acceptation de l'appréciation

...

Je vous écris au sujet de la procédure RH en cas de désaccord avec l'appréciation. Quelles sont les étapes à suivre ? Dans mes commentaires sur l'appréciation, j'ai indiqué que je souhaitais suivre la procédure permettant de présenter des arguments en opposition à cette appréciation ».

23. Plus tard, le même jour, X a écrit au DGA :

À la suite de mon courriel envoyé à [la DRH], je voudrais également déclencher la procédure qui vous concerne en tant que Directeur de l'Administration.

J'espère que vous prendrez les mesures nécessaires pour examiner mes objections à l'appréciation ainsi que les questions pertinentes survenues entre temps ».

24. Le requérant a immédiatement réalisé qu'il avait écrit à la mauvaise personne à la DRH et a transféré le courriel à la bonne personne (celle à laquelle il avait écrit le jour où l'appréciation avait été signée par le N+2 (voir paragraphe 15 ci-dessus)).

25. Un mois plus tard, le requérant a signalé au DGA une mesure de rétorsion consistant à refuser de renouveler son contrat, et lui a demandé de prendre des mesures de protection contre cette mesure de rétorsion. Cette demande a été formulée au titre de l'article 6, paragraphe 3, de l'arrêté n° 1327. X a notamment indiqué que :

« ...

2. Pour résumer brièvement, et comme exposé ci-dessous, j'ai fait l'objet d'une mesure de rétorsion en violation de l'article 6 de l'arrêté n° 1327, car j'avais respecté l'obligation prescrite par l'article 4 de l'Arrêté n° 1327 m'imposant d'effectuer un signalement au Directeur de l'Audit interne. Je sollicite par la présente l'assistance et les conseils du Directeur général de l'Administration.

...

6. Le budget alloué au projet est de 1,2 million d'euros sur deux ans – 20 mois en fait... J'ai été soumis à une importante pression dans mon travail afin de dépenser un énorme budget en peu de temps. Malgré cela, mes performances étaient extrêmement bonnes et il était largement admis au sein du Bureau d'[Y] que ce projet était l'action la plus réussie du Bureau, et les autres collègues du bureau n'arrivent pas à s'imaginer comment j'arrive à atteindre de tels résultats compte tenu du nombre d'activités que je mène et des autres responsabilités techniques, financières et administratives que j'assume. Même ... le chef adjoint du Bureau d'[Y] me disait de temps en temps que je devrais travailler moins dur sans quoi j'allais m'épuiser, et a reconnu toutes les réalisations accomplies comparé aux autres projets menés par le Bureau d'[Y].

...

9. Malgré ... [les] difficultés (liées aux tâches supplémentaires concernant les assistants de projet), j'étais largement considéré comme accomplissant un excellent travail et réalisais une multitude de tâches à un niveau très élevé. ...

...

10. Toutes mes réalisations étaient communiquées aux RH dans les rapports bimensuels des [responsables de projet] et dans le rapport annuel [du projet] pour la période comprise entre juin 2016 et mai 2017. Les retours des experts et des bénéficiaires concernant ma gestion du projet étaient très positifs, comme le montrent les projets de rapport soumis pour révision au [responsable de projet]. À aucun moment mes performances n'ont été critiquées par [le chef adjoint du Bureau ni, plus important encore, par le [chef du Bureau] ni par ... (mon supérieur direct N-1), qui ont procédé ensemble à mon appréciation.

...

16. J'ai répondu au courriel du [chef adjoint du Bureau] en faisant part de mes inquiétudes concernant l'impact des coûts supplémentaires du contrat conclu avec [Z] ... ; un simple calcul montrait que le Bureau d'[Y] payerait à [Z] entre 500 000 et 1 000 000 d'euros de plus par an que ce qui était le cas auparavant ... Je m'inquiétais aussi, car le contrat semblait avoir été attribué à [Z] sans qu'une procédure d'appel d'offres n'ait été suivie... Dans toutes les autres procédures d'appel d'offres, nous étions informés des appels d'offres par l'assistant exécutif du Bureau dans un courriel ou par le [chef du Bureau] ou [le chef adjoint du Bureau] lors de la réunion d'équipe hebdomadaire, afin de pouvoir transmettre l'invitation à l'extérieur du Bureau aux personnes ou aux sociétés susceptibles d'être intéressées. Dans cette hypothèse, l'appel d'offres n'a été mentionné dans aucun courriel envoyé à l'équipe ni discuté lors d'aucune réunion d'équipe.

17. [Le chef du Bureau] a répondu à mon courriel en déclarant que le contrat avait été mis en place et ne pouvait pas être annulé, et qu'il n'y avait rien à faire : 'point final'.

...

19. Mon premier courriel au [DIO] date du .... J'ai alors parlé au [DIO] et [lui] ai faxé des documents montrant les liens entre le propriétaire de [Z], ..., et l'une des figures les plus importantes de la criminalité organisée/mafia à ... et dans [le pays d'accueil] ... le ... approximativement.

...

21. ... J'ai parlé à [l'enquêteur principal] du favoritisme dont faisait preuve le Bureau d'Y à l'égard de [Z], et du traitement de faveur accordé aux employés qui favorisaient [Z] comparé à ceux qui ne le faisaient pas. Je lui ai également parlé d'une affaire spécifique dans un autre projet dans lequel un contrat d'environ 300 000 euros pour un événement unique avait été attribué à une autre société. Cette société a tout simplement été informée de l'annulation du contrat qui a été attribué à [Z] quelques jours plus tard. J'ai cru comprendre que ce changement avait été suggéré par... contre les souhaits du responsable de projet, et approuvé par [le chef du Bureau] et [le chef adjoint du Bureau].

...

27. [À la suite des commentaires que j'ai formulés sur mon rapport d'appréciation], [l]es RH n'ont jamais répondu à ma demande de tenue d'une discussion au sujet de mon désaccord avec l'appréciation, en violation de leurs obligations. J'ai aussi envoyé un courriel au directeur de l'Administration, mais ... il n'était pas enclin à répondre à mes préoccupations, car c'est lui qui avait signé le contrat exclusif avec [Z].

...

31. [Trois semaines après que j'ai signé l'appréciation] j'ai reçu un coup de fil du [chef de Division] qui m'a dit que, même si le projet était prolongé, on ne me garderait pas après [la fin du contrat en cours]. Cela s'est produit juste après la deuxième visite du [chef du Bureau] à Strasbourg – où travaille [le chef de Division] – pour une réunion de tous les chefs de Bureaux. J'en déduis que [le chef du Bureau] et [le chef de Division] se sont vus à Strasbourg durant cette période et je sais que le DIO et [l'enquêteur principal] avaient rencontré [le chef du Bureau] en personne juste après la formation en matière de fraude qu'ils avaient organisée à Y [environ une semaine avant].

...

33. Malgré les affirmations figurant dans le courriel du [chef de Division] selon lesquelles '[c]es difficultés ont été soulevées avec vous à plusieurs reprises... aussi bien par les collègues de la Division et par le chef et le chef adjoint du Bureau que par moi-même', et 'ces mises en garde répétées n'ont pas été prises en considération', en réalité, aucune question de ce type n'avait été soulevée avec moi avant mon appréciation ».

26. Le même jour, le requérant a introduit une réclamation administrative qui a ensuite été soumise au Comité consultatif du contentieux (ci-après le « CCC ») pour avis indépendant conformément à l'article 59, paragraphe 5, du Statut du personnel.

27. Trois semaines plus tard, le DGA a soumis un rapport d'évaluation préliminaire conformément à l'article 6, paragraphe 4, de l'arrêté n° 1327, en réponse aux allégations présentées par le requérant en vertu de l'article 6, paragraphe 3, de l'Arrêté n° 1327. Le rapport n'a pas été communiqué au requérant avant que le Secrétaire Général ait soumis ses observations écrites au présent recours. Le rapport concluait ce qui suit :

« Après avoir établi et examiné les faits et avoir procédé à une évaluation préliminaire de la crédibilité, de la vérifiabilité et de la matérialité des circonstances de l'affaire dont elle est saisie, le Directeur général de l'Administration conclut qu'il n'a pas de motif raisonnable de croire que [le requérant] ait fait l'objet d'une mesure de rétorsion ; en conséquence, le Directeur général de l'Administration décide de ne pas recommander au Secrétaire Général de prendre des mesures pour vérifier les allégations de mesure de rétorsion formulées par [le requérant] ».

28. Dans un mémorandum du DGA, le requérant a reçu les informations suivantes :

« ... Je prends très au sérieux toute allégation de mesure de rétorsion qui m'est formulée et procède systématiquement à une appréciation de toute affaire dont je suis saisi au regard des critères d'évaluation énoncés à l'article 6, paragraphe 4, de l'arrêté n° 1327.

Sur la base de l'évaluation initiale de l'affaire dont vous m'avez saisi, j'ai conclu qu'il n'y avait pas d'information tangible et crédible étayant vos allégations. Par conséquent, je n'ai pas de motif raisonnable de croire que vous avez fait l'objet d'une mesure de rétorsion.

En conséquence, je tiens à vous informer que j'ai recommandé au Secrétaire Général de ne pas prendre de mesures supplémentaires concernant vos allégations ».

29. Ensuite, le Secrétaire Général a soumis ses observations sur la réclamation administrative du requérant au CCC, en concluant que :

« Le ..., le DGA a reçu de la part du plaignant, conformément à l'article 6, paragraphe 3, de l'Arrêté n° 1327 du 10 janvier 2011 relatif à la vigilance et à la prévention en matière de fraude et de corruption, une demande de mesures de protection... contre une mesure de rétorsion ...

Le ..., le plaignant a été informé par le Directeur général de l'Administration que le rapport d'évaluation préliminaire établi à la suite de l'enquête menée en vertu de l'Arrêté n° 1327 avait conclu à l'absence de motif crédible de soupçonner que le plaignant ait fait l'objet d'une mesure de rétorsion. En conséquence, le Directeur général de l'Administration a informé [le plaignant] qu'il ne recommanderait pas au Secrétaire Général de prendre des mesures supplémentaires visant à vérifier les allégations.

...

Premièrement, le contrat d'agent temporaire du plaignant prenait fin le ... sans droit ni présomption de renouvellement. Il n'y a donc pas eu de violation des droits ... du plaignant dès lors que [le plaignant] n'a pas droit au renouvellement [du] contrat. La décision de ne pas renouveler le contrat du plaignant était donc laissée à l'entière discrétion du décideur, et le [chef du Bureau] a correctement exercé ce pouvoir discrétionnaire compte tenu de l'ensemble des éléments pertinents.

Deuxièmement, le lien de causalité entre le signalement de faits présumés de fraude et de corruption effectué par le plaignant et la décision ultérieure de ne pas renouveler [le] contrat n'a pas été établi. Le plaignant n'a nullement apporté la preuve de l'intention requise du décideur de prendre une mesure de rétorsion, ou d'une erreur d'appréciation entachant la décision. En outre, le plaignant n'est pas parvenu à prouver le caractère erroné de l'appréciation sur laquelle reposait en partie la décision.

Enfin, [X] a reçu avec un préavis raisonnable les motifs justifiant le non-renouvellement [du] contrat. Pour ces raisons, la décision de ne pas renouveler le contrat du plaignant est conforme aux pratiques ordinaires de l'Organisation, à la réglementation applicable et aux principes généraux du droit. Il est rappelé que le décideur dispose d'une importante marge de discrétion pour évaluer les besoins de l'Organisation et les compétences professionnelles du personnel. Rien dans la réclamation du plaignant ne permet de conclure que le décideur ait dépassé les limites ou abusé de son pouvoir discrétionnaire, ou qu'il ait pris en considération des éléments dénués de pertinence ou commis une erreur manifeste ».

30. Dans un mémorandum diffusé deux mois plus tard, le DIO a indiqué ce qui suit au Directeur de la Direction du Conseil juridique et du Droit international public :

« **Objet : Allégations formulées par un agent du Bureau d'[Y] ...**

En réponse à la question que vous avez posée par courriel le 3 septembre 2018, je suis en mesure de vous confirmer ce qui suit :

Sur la base des travaux initiaux menés par la Direction à la suite d'allégations reçues concernant la question susmentionnée, il n'y avait pas de raisons suffisantes justifiant l'ouverture d'une enquête. Il n'a pas été préparé de rapport officiel sur la question ».

31. Dans une décision adoptée trois autres mois plus tard, la Direction de lutte contre la corruption (ci-après la « DLC ») a, entre autres, indiqué que :

« 19. Le plaignant a reconnu ne pas [avoir] de droit au renouvellement [du] contrat, mais a fait valoir que les raisons de son non-renouvellement étaient irrégulières ; en effet, ces raisons étaient que [le plaignant] avait fait part de ses inquiétudes au sujet de faits de corruption au sein du Bureau d'[Y]. [Le plaignant] a soutenu que le motif des critiques émises dans [l'] appréciation puis le non-renouvellement [du] contrat étaient illégitimes et excédaient les limites d'un exercice légal de son pouvoir discrétionnaire par le chef du Bureau d'[Y].

20. Concernant le lien de causalité entre le signalement et le non-renouvellement [du] contrat, le plaignant a reconnu ne pas [avoir] de preuve directe ; sauf à ce que les décideurs informent [le plaignant] par écrit ou devant témoin, [le plaignant] ne pouvait pas non plus avoir de preuves que le non-renouvellement [du] contrat constituait une mesure de rétorsion. Toutefois, [le plaignant] a fait valoir qu'avant de faire un signalement au DIO, [le plaignant] avait de très bonnes relations avec le chef du Bureau d'[Y], mais que son attitude à l'égard [du plaignant] avait changé [après] le signalement. De plus, les performances [du plaignant] avaient toujours été satisfaisantes et les critiques contenues dans [l'] appréciation étaient 'parfaitement inexactes'.

...

21. La principale question à laquelle le Comité doit répondre en l'espèce vise à savoir si la décision de ne pas renouveler le contrat temporaire du plaignant constituait une mesure de rétorsion à l'égard de [X] pour avoir fait un signalement au DIO, dès lors qu'une telle mesure constituerait clairement un abus de pouvoir. ... Cependant, pour les raisons susmentionnées, le Comité considère ne pas être en possession d'informations suffisantes pour se prononcer sur cette question.

...

23. En l'espèce, ... le Comité émet de sérieux doutes concernant le caractère adéquat des enquêtes. Les informations communiquées au Comité suggèrent que ... un enquêteur principal a examiné les documents faxés au DIO avant de s'entretenir avec le plaignant... Il semble ne pas y avoir eu d'enquête sur place, et le Comité ne dispose pas d'éléments suggérant que le DIO ou son enquêteur principal aient contacté quelqu'un du Bureau d'[Y], demandé des documents à ce Bureau, ou pris d'autres mesures pour enquêter sur les allégations. ... Il se peut que des mesures d'enquête plus poussées aient été prises ; toutefois, il semblerait qu'il n'y ait pas eu de rapport établi à la suite de l'enquête du DIO, énonçant les mesures d'enquête ... Ou, si un tel rapport existe, il n'a clairement pas été communiqué au plaignant ...

24. À cet égard, les orientations fournies par l'article 5 de l'Arrêté n° 1327 ... semblent totalement insuffisantes ... En conséquence, cela ne semblerait pas respecter la Recommandation CM/Rec(2014)7 ...

25. Le Comité estime que des insuffisances similaires peuvent être relevées dans l'enquête du DGA concernant les allégations de mesure de rétorsion formulées par le plaignant... À nouveau, il semble ne pas y avoir d'indication des mesures d'enquête qui ont été prises, ou des preuves

examinées par le DGA au cours de l'enquête. En outre, il semble qu'il n'ait pas été établi de rapport officiel, et le plaignant ne semble pas avoir reçu les motifs des conclusions du DGA.

26. À cet égard, le Comité estime également que les orientations contenues dans l'Arrêté n° 1327 manquent de clarté et de précision. ... Premièrement, le Comité estime que les termes 'crédibilité, vérifiabilité et matérialité des circonstances de l'affaire' sont si imprécis qu'ils ne veulent pratiquement rien dire. Deuxièmement, malgré les préoccupations soulevées... ci-dessus, et l'exigence visée dans la partie VII de la Recommandation CM/Rec(2014)7 ..., l'article 6 ne précise pas sur qui devrait reposer la charge de prouver l'existence d'une mesure de rétorsion.

27. Par conséquent, si le Comité convient que ni le DIO ni le DGA ne devraient être tenus de mener une enquête approfondie sur toute allégation de corruption ou de mesure de rétorsion, aussi infondée qu'elle puisse paraître, il considère néanmoins que la procédure d'enquête sur les réclamations devrait être plus transparente et que les plaignants devraient être informés des mesures d'enquête qui ont été prises et se voir notifier officiellement toute décision adoptée ainsi que ses motifs. En outre, le Comité considère qu'il est impératif que toute allégation crédible de corruption fasse l'objet d'une enquête approfondie, de préférence sur place – et, pour autant que faire se peut, en tenant compte de la nécessité de protéger l'identité de l'auteur du signalement – que les documents pertinents soient examinés et que le personnel soit interrogé.

28. Au vu de l'absence de toute indication des mesures d'enquêtes qui ont été prises ou des motifs justifiant les conclusions adoptées, on ne peut apprécier si les signalements effectués par le plaignant au DIO et au DGA étaient fondés ou non. Compte tenu en outre de la relative vulnérabilité du plaignant en tant qu'agent temporaire basé hors de France, le Comité ne s'estime pas... en mesure de formuler un avis sur le fond de la réclamation présentée par [X]. En conséquence, le Comité estime qu'en raison du caractère inadéquat des enquêtes menées sur les allégations de corruption et de mesure de rétorsion formulées par le plaignant, il n'est pas en mesure de déterminer si la décision de ne pas renouveler le contrat de [X] était fondée sur des considérations de nature et de type à remettre en cause sa légalité ou son opportunité ».

32. Environ un mois plus tard, le Secrétaire Général a rejeté la réclamation administrative présentée par le requérant.

33. Dans un mémorandum établi peu après à l'attention des membres de la DLC, le DIO a notamment indiqué que :

« En ce qui concerne l'évaluation préliminaire effectuée conformément à l'Instruction n° 65, je tiens à préciser que, en ..., [le requérant] a porté à l'attention de la direction de l'Audit interne (DIO) certaines préoccupations concernant un prestataire de service avec lequel le CdE a conclu un contrat. Comme la communication ne contenait pas de preuves claires indiquant une fraude, la DIO s'est livrée à une évaluation préliminaire (comme l'impose l'Instruction n° 65) dans le cadre de laquelle elle a mené de nombreuses activités d'enquête et recueilli des informations supplémentaires. Durant l'évaluation préliminaire, aucun élément étayant les allégations n'a été établi et la DIO a décidé de ne pas ouvrir d'enquête officielle. Dans la mesure où les dispositions de l'Instruction n°65 n'imposent pas à la DIO d'établir un rapport, ce rapport n'a pas été rédigé à la fin de l'évaluation préliminaire. En ..., en réponse à une demande de clarification sur 'un point' présentée par le Comité consultatif du Contentieux dans le courriel suivant [adressé au requérant et ... conseiller] :

*'... le Comité souhaiterait recevoir une clarification sur un point : la Division de l'Audit interne a-t-elle mené une enquête officielle concernant les allégations [du requérant]et, si tel est le cas, a-t-elle établi un rapport contenant ses conclusions ?*

*Si un tel rapport existe, le Comité souhaiterait en recevoir une copie ...'*

Un mémorandum de réponse à ces questions a été envoyé à la Direction du Conseil juridique.

En ce qui concerne les conclusions figurant dans la décision du Comité, je souhaiterais souligner les points suivants :

- les évaluations et enquêtes préliminaires sont menées par la DIO conformément à l'**Arrêté n° 1327 relatif à la vigilance et à la prévention en matière de fraude et de corruption et à l'Instruction n° 65** sur les enquêtes... Par conséquent, on ne saurait partager la conclusion selon laquelle '*l'Arrêté n° 1327 ne contient et ne s'accompagne pas d'orientations claires et détaillées sur les procédures à suivre en cas de signalement de corruption ou de mesure de rétorsion*'.

- Le Comité consultatif du Contentieux **n'a jamais demandé** à la DIO de lui fournir des informations concernant les activités menées dans le cadre de l'évaluation préliminaire. Le rapport contenant les informations relatives aux activités menées dans le cadre d'une évaluation préliminaire distincte menée par le DGA n'a pas non plus, d'après nos informations, été envoyé au Comité. Par conséquent, la DIO ne saurait partager les conclusions du Comité concernant la qualité des évaluations, relatives à leurs « *insuffisances* » ou à leur caractère plus ou moins « *approfondi* ». Si le Comité souhaitait tirer des conclusions sur le caractère approfondi des enquêtes/évaluations préliminaires ou sur leurs éventuelles insuffisances, il aurait dû demander quelles mesures ont été prises pour évaluer les allégations, plutôt que de demander spécifiquement si une enquête officielle avait été ouverte, ce qui, en vertu de l'Instruction n° 65, n'est fait que si le « travail d'enquête » mené dans le cadre d'une évaluation préliminaire aboutit à la conclusion qu'il existe des motifs suffisants d'ouvrir une enquête.

- **Les procédures d'évaluation de suspicion de fraude et de corruption** sont énoncées dans l'**Instruction n° 65 sur les enquêtes** ; les procédures d'**enquête sur les allégations de manquements aux règles internes de l'Organisation** sont énoncées dans l'**Instruction n° 51 sur les enquêtes**. Étant donné que l'existence de ce cadre légal n'est pas mentionnée dans la décision susmentionnée, on ne peut établir si le Comité l'a pris en considération en formulant sa recommandation à l'administration en vue de la '*révision de l'Arrêté n° 1327 de manière à ce qu'il fournisse des orientations claires et détaillées sur la procédure à suivre tant par la DIO, lorsqu'elle reçoit des signalements de suspicion de fraude et de corruption, que par le DGA, lorsqu'il reçoit des allégations de mesures de rétorsion*'.

... »

## II. DROIT APPLICABLE

34. L'Arrêté n° 1327 du 11 janvier 2011 a pour but de prévenir la fraude et la corruption et de promouvoir l'ouverture, la transparence et l'équité dans le fonctionnement du Conseil de l'Europe ; de préciser les droits et obligations concernant le signalement de faits présumés de fraude ou de corruption, et de renforcer la protection des personnes qui, sur la base de soupçons raisonnables, signalent un fait de fraude ou de corruption ou collaborent à une enquête dûment autorisée. Ses dispositions pertinentes sont libellées comme suit :

### « Article 4 – Signalement de faits présumés de fraude ou de corruption

1. Les personnes relevant de l'effectif du Secrétariat Général ont l'obligation de signaler au/à la Directeur/trice de l'audit interne et de l'évaluation toute conduite dont ils ont des raisons plausibles de croire qu'elle constitue un fait de fraude ou de corruption.

...

3. La personne découvrant un fait présumé de fraude ou de corruption doit le signaler le plus tôt possible. Le signalement doit être factuel et, si possible, étayé par des informations et des documents fiables.

...

### **Article 5 – Examen des faits signalés**

1. Le/la Directeur/trice de l'audit interne et de l'évaluation examine les faits signalés et prend les mesures qui s'imposent conformément aux compétences qui lui sont conférées par les instruments réglementaires internes du Conseil de l'Europe.
2. L'identité de la personne qui effectue le signalement ou collabore à l'enquête n'est pas divulguée, sauf avec son autorisation expresse.

### **Article 6 – Protection contre les mesures de rétorsion**

1. Toute personne visée par le présent Arrêté a droit à une protection effective contre les mesures de rétorsion, quel qu'en soit l'auteur.

...

3. Toute personne visée par le présent Règlement estimant avoir fait l'objet d'une mesure de rétorsion (autre qu'un acte de harcèlement sexuel ou moral) peut demander l'assistance et les conseils du/de la Directeur/trice général/e de l'administration.

4. Le/la Directeur/trice général/e de l'administration procède à une évaluation préliminaire de la crédibilité, de la vérifiabilité et de la matérialité des circonstances de l'affaire dont il/elle est saisi/e. S'il/Si elle a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu une mesure de rétorsion, il/elle recommande au/à la Secrétaire Général/e que des mesures soient prises pour vérifier cette allégation.

5. Si le/la Secrétaire Général/e estime aussi qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu une mesure de rétorsion, il/elle ordonne que cette allégation soit vérifiée conformément aux instruments réglementaires internes du Conseil de l'Europe.

6. En attendant l'achèvement de l'enquête, le/la Secrétaire Général/e peut ordonner des mesures provisoires pour protéger la victime présumée contre la mesure de rétorsion. Ces mesures doivent être adaptées et strictement proportionnées.

...

8. Toute personne demandant à être protégée contre une mesure de rétorsion en application du présent Arrêté est dûment informée de l'état d'avancement et de l'issue de l'investigation menée au sujet de la mesure de rétorsion présumée ».

35. L'Arrêté n° 1234 du 15 décembre 2005 définit les conditions de recrutement et d'emploi du personnel temporaire recruté localement dans les lieux d'affectation du Conseil de l'Europe hors de France. Conformément à l'article 5, « [l]es contrats de travail du personnel temporaire recruté localement sont conclus pour des périodes déterminées. Ils peuvent être renouvelés tant que le lieu d'affectation existe, mais le renouvellement ne donne droit ni à un autre renouvellement ni à une transformation en un autre type de contrat ». L'article 7 prévoit en outre que « [l]e contrat de travail prend fin sans préavis à la date fixée dans le contrat ».

36. La Recommandation CM/Rec(2014)7 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des lanceurs d'alerte du 30 avril 2014 dispose, dans ses parties pertinentes :

« VI. Réaction au signalement et à la révélation d'informations

19. Les signalements et les révélations d'informations d'intérêt général faits par les lanceurs d'alerte devraient donner rapidement lieu à une enquête et, le cas échéant, les résultats devraient donner lieu à une action effective et efficace de l'employeur et de l'organe réglementaire public, de l'autorité de répression ou de l'organe de contrôle approprié.

20. Un lanceur d'alerte qui fait un signalement interne devrait, en règle générale, être informé, par la personne à qui le signalement a été fait, de l'action entreprise pour y donner suite.

## VII. Protection contre les représailles

21. Il convient d'assurer aux lanceurs d'alerte une protection contre toutes formes de représailles, directes ou indirectes, de la part de leur employeur et de la part de personnes travaillant pour le compte ou agissant au nom de cet employeur. Parmi ces formes de représailles pourraient figurer le licenciement, la suspension, la rétrogradation, la perte de possibilités de promotion, les mutations à titre de sanction, ainsi que les diminutions de salaire ou retenues sur salaire, le harcèlement ou toute autre forme de sanction ou de traitement discriminatoire.

22. La personne ayant fait un signalement ou ayant révélé des informations ne devrait pas perdre le bénéfice de sa protection au seul motif qu'elle a commis une erreur d'appréciation des faits ou que la menace perçue pour l'intérêt général ne s'est pas matérialisée, à condition qu'elle ait eu des motifs raisonnables de croire en sa véracité.

23. Un lanceur d'alerte devrait pouvoir invoquer, dans le cadre d'une procédure civile, pénale ou administrative, le fait que le signalement ou la révélation d'informations ait été fait conformément au cadre national.

...

25. Dans les procédures juridiques ayant trait à un acte préjudiciable subi par un lanceur d'alerte, et sous réserve que celui-ci donne des motifs raisonnables de penser que l'acte préjudiciable constituait une forme de représailles à la suite de son signalement ou de sa révélation d'informations, il incombe à l'employeur d'établir que telle n'était pas la motivation de l'acte préjudiciable.

26. En attendant l'issue de la procédure civile, les personnes qui ont été victimes de représailles pour avoir fait un signalement ou une révélation d'informations d'intérêt général devraient pouvoir solliciter des mesures provisoires, en particulier en cas de perte d'emploi ».

## EN DROIT

### I. CONCLUSIONS DES PARTIES

#### A. Le requérant

37. Le requérant ne soutient pas avoir droit au renouvellement de son contrat. X fait valoir que la décision de ne pas renouveler son contrat constituait une mesure de rétorsion prise à son encontre car il avait fait un signalement, et qu'elle a par conséquent été prise à des fins illégitimes. X note à cet égard qu'avant qu'il effectue un signalement, ses appréciations avaient toujours été positives et son contrat a été renouvelé à plusieurs reprises. X observe également qu'avant le signalement, ses relations avec le chef du Bureau avaient toujours été bonnes. Le chef du Bureau s'est rendu à Strasbourg peu de temps après que le requérant a effectué le signalement et, après son retour, son comportement a nettement changé. Selon X, il n'y a pas d'autre explication à ce changement que le fait que le chef du Bureau ait été informé du signalement. De plus, le requérant a fourni des preuves du changement d'attitude du chef du Bureau peu après le signalement, à la suite de son voyage à Strasbourg. Le chef du Bureau savait donc que le requérant avait fait un signalement avant l'appréciation de ce dernier.

38. Le requérant souligne que le projet local dont il était responsable avait connu un tel succès qu'une demande de prolongation avait été faite et acceptée. En outre, le Bureau d'Y a

reçu de la part des experts d'excellents retours au sujet du requérant. Selon le requérant, le chef du Bureau a ensuite participé à son appréciation lors de laquelle il a soulevé d'anciennes questions non pertinentes et inappropriées, et a été anormalement froid et dur l'égard de X. De plus, l'appréciation était inexacte et était la seule appréciation négative que le requérant ait reçue ; il n'y a pas d'autre explication à cela que le fait que le processus d'appréciation ait été trafiqué dans le but de justifier ensuite le refus de renouvellement du contrat. Concernant le courriel informant X du non-renouvellement de son contrat, le requérant conteste avoir été mis en garde à plusieurs reprises au sujet de sa façon de communiquer avec des tiers.

39. Le requérant soutient que le rejet de sa réclamation administrative par le Secrétaire Général était entaché de plusieurs erreurs. À cet égard, X fait valoir que le DIO a informé du signalement le chef du Bureau avant l'adoption de la décision de non-renouvellement du contrat. De plus, X a donné une description claire assortie d'exemples précis illustrant le changement d'attitude du chef du Bureau à son égard, mais le DGA n'a pas recherché d'informations supplémentaires et n'a pas demandé à X s'il y avait eu des témoins de ce comportement. X a été clair sur ce point dans ses allégations présentées au DGA. Néanmoins, le Secrétaire Général cherche à se fonder sur le rapport confidentiel du DGA pour justifier ses conclusions, sans se référer aux exemples précis et détaillés figurant dans les observations du requérant. De même, le Secrétaire Général ne répond pas au compte-rendu détaillé figurant dans les observations du requérant concernant les inexactitudes du rapport d'appréciation ainsi que les grandes marques de soutien reçues par le Bureau d'Y au sujet des performances du requérant.

40. Le requérant soutient que, lors du rejet de sa réclamation administrative, le Secrétaire Général a souligné que c'était à X de prouver que la décision constituait une mesure de rétorsion. Ce faisant, il n'a pas tenu compte du fait que la décision constituait une mesure de rétorsion pour le signalement effectué par le requérant. Celui-ci renvoie à cet égard à la Recommandation CM/Rec(2014)7.

41. En annonçant l'adoption du nouvel Arrêté n° 1327, le Secrétaire Général a déclaré qu'il « appliquerai[t] à l'Organisation les principes qu'elle recommande elle-même aux autorités des États de respecter en matière de lutte contre la fraude et la corruption ». Néanmoins, l'Arrêté n° 1327 ne prévoit nulle part sur qui repose la charge de la preuve dans les procédures juridiques relatives à un préjudice subi par l'auteur d'un signalement. La DLC a critiqué à juste titre l'Arrêté n° 1327 comme ne contenant pas d'orientations claires et détaillées sur les procédures à suivre en cas d'allégation de mesure de rétorsion. En l'absence de disposition expresse contraire dans l'Arrêté n° 1327, l'approche adéquate à l'égard des réclamations formulées par les auteurs de signalement est celle visée dans la Recommandation. Cette approche est conforme à l'approche retenue par le Tribunal administratif des Nations Unies dans le contexte de réclamations portant sur des mesures de rétorsion prises en réponse à des activités du Comité du personnel (voir Robinson UNAT 1952/15).

42. À moins que le Secrétaire Général n'établisse que la décision de non-renouvellement du contrat n'était pas motivée par le signalement effectué par le requérant, il convient de conclure qu'elle était motivée par des fins illégitimes. Selon le requérant, le Secrétaire Général n'a pas établi que le requérant n'a pas fait l'objet d'une mesure de rétorsion. Il s'est largement fondé sur un rapport secret du DGA, affirmant que des enquêtes adéquates avaient été menées et qu'elles étayaient la conclusion du DGA selon laquelle on n'était pas en présence de mesure de rétorsion. Le Secrétaire Général doit établir que la décision de ne pas renouveler le contrat du requérant ne constituait pas une mesure de rétorsion. Pour ce faire, il ne saurait se fonder

sur un rapport secret qui n'a pas été communiqué au requérant. Il n'est pas parvenu à réfuter la présomption du requérant d'avoir fait l'objet d'une mesure de rétorsion ; la décision de non-renouvellement du contrat devrait donc être annulée.

43. Par ailleurs, le requérant soutient que la décision du Secrétaire Général était inéquitable. En général, il est difficile pour un plaignant d'établir un exercice incorrect du pouvoir discrétionnaire. Par conséquent, il est impératif que le Secrétaire Général exerce son pouvoir discrétionnaire à l'égard du personnel en respectant une procédure régulière. Le respect de l'équité de la procédure confère une protection essentielle aux employés (voir Salle WBAT 1983/10, paragraphe 50). Une procédure régulière implique que les décideurs motivent leurs décisions. Le Tribunal Administratif a reconnu qu'il s'agissait d'une exigence indispensable aux fins du contrôle de la légalité d'un acte et de la transparence dans la gestion du personnel (voir TACE, X c/ Secrétaire Général, recours n° 248/1998, paragraphe 50 ; Fuchs et autres c/ Secrétaire Général, recours n° 231-238/1997, paragraphes 63-65 ; Bouillon c/ Secrétaire Général, recours n° 186/1994, paragraphe 35).

44. Le Secrétaire Général se fonde sur le rapport confidentiel du DGA pour justifier son rejet de la réclamation du requérant. Il affirme que le rapport répond aux préoccupations de la DLC et contient des informations suffisantes pour lui permettre de prendre une décision. Toutefois, la DLC n'a pas consulté ce rapport et n'a donc pas pu donner d'avis indépendant sur le fond de l'affaire, ainsi que le prévoit l'article 59, paragraphe 6, du Statut du personnel. Le requérant n'a pas consulté ce rapport et il n'est donc pas en mesure de comprendre pourquoi le DGA et le Secrétaire Général ont rejeté sa réclamation. En outre, le requérant n'a pas pu participer sur un pied d'égalité à la procédure devant le Tribunal administratif : en refusant de communiquer le rapport critique du DGA, le Secrétaire Général a empêché le contrôle effectif de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.

45. Selon X, la DLC a émis à juste titre « de sérieux doutes » concernant le caractère adéquat de l'enquête du DGA. X n'a reçu aucune information sur les mesures d'enquête qui ont été prises ni concernant les preuves examinées par le DGA au cours de son enquête. Le DGA n'a pas demandé au requérant s'il existait d'éventuels témoins qui seraient susceptibles de confirmer son récit. X ne s'est pas vu communiquer les motifs du rejet catégorique par le DGA de ses allégations de mesure de rétorsion. En conséquence, la réponse à la réclamation du requérant relative à une mesure de rétorsion a été caractérisée par un défaut de transparence et d'accès à une procédure équitable. La décision de rejet de la réclamation est entachée d'iniquité procédurale.

## **B. Le Secrétaire Général**

46. Le Secrétaire Général estime qu'il convient d'abord de déterminer l'étendue de la réclamation administrative et du présent recours. Il note à cet égard que, dans sa réclamation administrative, le requérant a sollicité l'annulation de la décision de non-renouvellement de son contrat ou une décision de redéploiement. Ces mesures peuvent être prises à titre de protection contre les mesures de rétorsion conformément à l'article 6 de l'Arrêté n° 1327. Elles peuvent être prises à titre de mesures provisoires et donc temporaires en vertu de l'article 6, paragraphe 6, ou être décidées dans le but de donner son effet final au « droit à une protection effective contre les mesures de rétorsion » visé à l'article 6, paragraphe 1, de l'Arrêté n° 1327. Aux fins de déterminer si de telles mesures devraient être prises, il convient d'appliquer la procédure visée à l'article 6 de l'Arrêté n° 1327.

47. L'évaluation préliminaire menée par le DGA a abouti à la conclusion que le requérant ne se trouvait pas, en l'espèce, dans une situation nécessitant de prendre des mesures de protection contre des mesures de rétorsion. Par conséquent, l'Arrêté n° 1327 ne permettait plus de mettre ces mesures en œuvre, les possibilités offertes par la procédure applicable ayant été épuisées.

48. Selon le Secrétaire Général, la réclamation administrative concernait par conséquent uniquement la décision de non-renouvellement du contrat du requérant, qui est la décision contestée par le requérant dans le cadre du présent recours.

49. Le Secrétaire Général rappelle, en renvoyant aux articles 5 et 7 de l'Arrêté n° 1234, qu'en tant qu'agent temporaire, le requérant n'avait pas automatiquement le droit au renouvellement de son contrat. De plus, la situation n'était pas de nature à créer chez le requérant des attentes légitimes quant au renouvellement de son contrat. Aucune promesse n'a été faite au requérant concernant la possibilité du maintien de son emploi. En outre, à la suite de l'appréciation du requérant, celui-ci a dû comprendre clairement que le N+1 et le N+2 ont estimé qu'il n'avait que partiellement atteint les objectifs. L'Organisation n'était pas tenue de renouveler le contrat, dès lors que l'emploi était en tout état de cause amené à prendre fin. En conséquence, le requérant ne saurait invoquer le droit de se voir offrir un contrat ou d'être redéployé après cette date.

50. En ce qui concerne la confidentialité du rapport d'évaluation préliminaire, le Secrétaire Général observe qu'il a été établi à l'unique attention du Secrétaire Général, afin de l'informer en détail de l'évaluation préliminaire effectuée par le DGA en vertu de l'article 6, paragraphe 4, de l'Arrêté n° 1327 à la suite des allégations formulées par le requérant.

51. Ce rapport contient des éléments confidentiels qui ne sont pas destinés à être diffusés concernant les procédures internes, en particulier des informations relatives aux mesures prises par le DIO dans le cadre de son évaluation préliminaire du signalement de fraude effectué par le requérant, menée conformément à l'article 2 de l'Instruction n° 65 relative aux enquêtes.

52. Le DGA a dûment informé le requérant des mesures prises à la suite de son allégation de mesure de rétorsion, des conclusions tirées à l'issue de l'évaluation préliminaire et de la recommandation qui en a résulté et qui a été formulée au Secrétaire Général. Il n'y avait pas d'obligation imposant que le requérant reçoive une copie du rapport préliminaire.

53. Le Secrétaire Général observe que l'évaluation préliminaire des allégations du requérant a conduit à constater qu'il n'y avait pas de motif raisonnable de croire que le requérant avait fait l'objet d'une mesure de rétorsion. Autrement dit, le requérant n'a pas démontré que la mesure a été « exercée contre [le requérant] parce qu'il [a signalé] des soupçons raisonnables de fraude ou de corruption ou [a] collaboré à une enquête sur un fait présumé de fraude ou de corruption » (article 1 c. de l'Arrêté n° 1327). Par conséquent, sur la base de l'évaluation préliminaire, une enquête complète, en application de l'Instruction n° 51 relative aux enquêtes internes, n'a pas été jugée nécessaire. Le Secrétaire Général rappelle à cet égard qu'au stade de l'évaluation préliminaire, seul le constat à première vue du caractère sérieux des allégations – au moyen d'une évaluation de leur crédibilité, de leur vérifiabilité et de leur matérialité – peut justifier l'ouverture d'une enquête. Ces éléments n'étaient cependant pas réunis en l'espèce.

54. Afin de démontrer que la décision contestée constituait une mesure de rétorsion et devrait donc être annulée, le requérant devrait prouver son allégation selon laquelle la décision était motivée par la volonté de le réprimander pour avoir effectué un signalement au titre de l'Arrêté n° 1327. En conséquence, un lien de causalité suffisant doit être établi entre le signalement fait par le requérant au DIO et la décision du chef de Division de ne pas renouveler son contrat temporaire. Il faut que le décideur ait eu pour véritable intention de prendre la décision à titre de mesure de rétorsion (voir TAOIT, jugement n° 3942, V. c/ UNESCO, paragraphe 6).

55. Le Secrétaire Général estime qu'il n'est pas démontré que le chef de Division ait simplement été au courant du signalement ou qu'il ait eu des raisons de croire à son existence au moment où il a pris la décision de ne pas renouveler le contrat du requérant. Surtout, il n'est pas démontré que sa décision ait été motivée par le signalement effectué en vertu de l'Arrêté n° 1327. En outre, en ce qui concerne le signalement fait au DIO, le requérant n'a présenté aucune preuve que le comportement du chef du Bureau d'Y ait bien eu lieu ou, s'il a eu lieu, qu'il ait eu un rapport avec ce signalement.

56. Concernant l'appréciation des performances du requérant durant la période de référence, elle a été effectuée par le supérieur du requérant, qui est basé à Strasbourg, qui n'a pas de lien hiérarchique avec le chef du Bureau et contre lequel le requérant n'a pas soulevé d'allégation de mesure de rétorsion. L'appréciation contient un compte-rendu équilibré et reconnaît les réalisations du requérant. Néanmoins, il identifie certains éléments négatifs. Par conséquent, les motifs du rapport d'appréciation insatisfaisant du requérant sont clairement énoncés et motivés et concernent principalement l'approche du requérant quant à la gestion du projet et à la communication avec les collègues et les autres parties prenantes au projet durant la période de référence. Le contenu du rapport d'appréciation se réfère exclusivement à des événements survenus avant le signalement effectué par le requérant au DIO.

57. Le Secrétaire Général souligne que ce n'est que le [...] que le DIO et l'enquêteur ont eu une conversation téléphonique avec le chef du Bureau, durant laquelle ils l'ont informé qu'ils avaient reçu des informations suggérant un favoritisme à l'égard d'un prestataire ainsi que des liens avec la criminalité organisée. Ils ont expliqué que le DIO avait examiné la documentation disponible et n'avait pas identifié d'acte manifestement répréhensible.

58. En outre, si le requérant avait précédemment informé le chef du Bureau de ses inquiétudes concernant des faits potentiels de fraude et de corruption, il n'y a pas de preuve démontrant que le supérieur du requérant qui a établi le rapport d'appréciation, ou le chef du Bureau qui a également commenté ce rapport, aient eu connaissance du signalement au moment de la réalisation de l'appréciation. Le rapport d'appréciation ne saurait donc être considéré comme faisant partie de la prétendue mesure de rétorsion.

59. Le Secrétaire Général estime donc que la décision de ne pas renouveler le contrat temporaire du requérant était clairement motivée par des préoccupations liées à ses performances professionnelles. À cet égard, il renvoie au raisonnement développé par le chef de Division qui justifie dûment la décision de ne pas renouveler le contrat du requérant.

60. Le Secrétaire Général conclut que le présent recours devrait être rejeté, car le requérant ne bénéficiait pas du droit au renouvellement de son contrat temporaire ni ne pouvait présumer qu'il serait renouvelé, la décision de ne pas renouveler le contrat relevant de la discrétion du décideur. En outre, il n'y avait pas de lien de causalité entre le signalement de suspicion de

fraude et de corruption effectué par le requérant et la décision de ne pas renouveler son contrat, et le requérant n'a pas prouvé que l'appréciation sur laquelle la décision était partiellement fondée était erronée. Enfin, le requérant a reçu dans un délai raisonnable les motifs justifiant le non-renouvellement de son contrat.

61. Par conséquent, le Secrétaire Général invite le Tribunal à constater que le requérant n'a pas prouvé qu'il avait fait l'objet d'une mesure de rétorsion et, par ailleurs, que les moyens de recours contre la décision de ne pas renouveler son contrat temporaire sont infondés et non étayés.

### III. L'APPRÉCIATION DU TRIBUNAL

62. Par le présent recours, le requérant demande l'annulation de la décision de non-renouvellement de son contrat temporaire, décision qui, selon lui, constituait une mesure de rétorsion portant atteinte à l'article 6, paragraphe 1, de l'Arrêté n° 1327. À cet égard, le requérant a remis en question la transparence de la procédure d'examen par le DGA des allégations formulées par le requérant.

63. Le Tribunal souligne d'emblée que, contrairement à ce qu'allègue le Secrétaire Général, le requérant n'a pas fait et ne fait pas valoir de droit au renouvellement de son contrat (voir paragraphes 30 et 36 ci-dessus). Il estime que la question fondamentale en l'espèce est de déterminer si la décision de non-renouvellement du contrat temporaire du requérant et les événements qui ont précédé cette décision constituent une mesure de rétorsion prise à la suite d'un signalement effectué par le requérant au DIO, ou si elle était la conséquence de l'appréciation objective des performances du requérant durant l'année en cause.

64. Le Tribunal rappelle que, conformément à sa propre jurisprudence et à la jurisprudence administrative internationale, il incombe en principe au plaignant d'apporter les éléments de preuve étayant toute allégation de comportement inapproprié de la part de son employeur (voir TAOIT, jugement du 6 février 2019, n° 4097, N. (n° 2) c/ Organisation mondiale de la santé, paragraphe 14 ; TACE, recours n° 285/2011, André Parienti c/ Secrétaire Général, sentence du 16 mai 2003, paragraphe 54).

65. Cependant, dans les affaires qui concernent des questions délicates telles que des allégations de mesure de rétorsion, de harcèlement ou de discrimination, la charge de la preuve peut être excessivement lourde pour l'agent/le requérant concerné en raison de son incapacité à produire des preuves irréfutables permettant de prouver directement que la prétendue mesure ou action irrégulière de l'employeur à son égard a bel et bien eu lieu. Le Tribunal estime par conséquent que, dans de telles affaires, pour s'acquitter de la charge de la preuve, le requérant devrait tout au moins préciser les faits ou les indications qui montrent une forte probabilité que l'action ou la mesure irrégulière ait effectivement eu lieu. En d'autres termes, le requérant devrait indiquer les faits qui montrent un lien de causalité suffisant entre son comportement et l'action ou la mesure de l'employeur jugée irrégulière.

66. En outre, Le Tribunal estime, eu égard au paragraphe 25 de la Recommandation CM/Rec(2014) (voir paragraphe 35 ci-dessus), que le requérant qui fait valoir l'existence d'une mesure ou action irrégulière prise à son encontre doit établir à première vue qu'il a été victime de cette action ou mesure. S'il s'acquitte de la charge de cette preuve, il incombe alors à l'employeur de produire des preuves de l'existence d'un motif légitime et étayé justifiant l'adoption de la mesure jugée irrégulière par le requérant.

67. En l'espèce, le Secrétaire Général soutient qu'il n'y avait pas de lien de causalité entre le signalement de suspicion de fraude et de corruption effectué par le requérant et la décision de non-renouvellement de son contrat, et que le requérant n'a pas prouvé que l'appréciation sur laquelle se fondait en partie la décision était erronée (voir paragraphe 59 ci-dessus). Le requérant soutient, en se fondant sur un certain nombre d'éléments factuels ayant – ou ayant prétendument – eu lieu durant la période concernée, que la décision de ne pas renouveler son contrat a été prise à titre de mesure de rétorsion par suite du signalement qu'il avait effectué, et qu'elle a donc été prise à des fins illégitimes (voir paragraphe 36, mais aussi paragraphe 30 ci-dessus).

68. Le Tribunal prend acte des conclusions du Secrétaire Général concernant la confidentialité de certains documents établis dans le cadre de la présente espèce, en particulier du rapport préliminaire du DGA et de ses annexes (voir paragraphes 27, 51 et 52). Il procédera donc à l'examen au fond du litige en tenant compte de cette remarque. Néanmoins, il lui importe de souligner qu'il n'est pas convaincu par l'argument du Secrétaire Général selon lequel le rapport préliminaire « a été établi à [son] unique attention ..., afin de l'informer en détail de l'évaluation préliminaire effectuée par le DGA en vertu de l'article 6, paragraphe 4, de l'Arrêté n° 1327 à la suite des allégations formulées par le requérant » (voir paragraphe 49 ci-dessus). Le Tribunal observe à cet égard que le Secrétaire Général s'est référé à l'« évaluation préliminaire » effectuée par le DGA dans ses observations écrites à l'attention de la DLC, mais n'a pas communiqué, tant à la DLC qu'au requérant, tout au moins le résumé des différents points soulevés ayant fait l'objet d'une évaluation préliminaire (voir paragraphes 28 et 30 ci-dessus).

69. Le Tribunal note avec satisfaction que le rapport préliminaire du DGA a été communiqué au requérant en tant que l'une des cinq annexes des observations écrites du Secrétaire Général présentées le 26 avril 2019 aux fins de la procédure devant le Tribunal (voir paragraphe 3 ci-dessus). Le requérant a pu formuler des commentaires sur le rapport – et il l'a fait – bien que dans une mesure limitée, du fait des délais de procédure et des exigences de confidentialité, lors de l'audience publique. En outre, le Tribunal note que deux annexes au rapport préliminaire n'ont pas été communiqués initialement, mais l'ont été ensuite à la demande du Tribunal après l'audience publique du 13 juin 2019 et ont été transmises aux parties pour commentaires (voir paragraphe 5 ci-dessus). Le Tribunal observe donc avec satisfaction que, tout au moins au stade final du présent litige, le principe du caractère contradictoire de la procédure a été respecté.

70. En ce qui concerne les éléments factuels caractérisant la présente espèce, le Tribunal observe que le signalement non officiel du requérant à la hiérarchie du Bureau d'Y (voir paragraphes 8 et 9 ci-dessus), puis le signalement officiel du requérant au DIO (voir paragraphe 10 ci-dessus), la procédure d'appréciation annuelle du requérant (voir paragraphes 13-14 ci-dessus), la décision de non-renouvellement du contrat temporaire du requérant (voir paragraphe 19 ci-dessus), les allégations formulées par le requérant au DGA en vertu de l'article 6, paragraphe 3, de l'Arrêté n° 1327 (voir paragraphe 24 ci-dessus) et, enfin, le rapport préliminaire du DGA (voir paragraphe 27 ci-dessus) constituent des faits chronologiquement consécutifs. Toutefois, le Tribunal n'estime pas qu'une telle suite chronologique établisse automatiquement un lien de causalité suffisant entre le premier et le dernier événement, c'est-à-dire entre le signalement fait par le requérant au DIO et la décision de non-renouvellement de son contrat temporaire, prétendument adoptée à titre de mesure de rétorsion.

71. En ce qui concerne les signes de favoritisme et/ou de corruption et/ou de fraude en lien avec Z soupçonnés par le requérant, le Tribunal observe que X n'a officiellement signalé ses suspicions au DIO qu'en l'absence de réaction appropriée de la part de la hiérarchie (voir paragraphes 7-9 ci-dessus). Après avoir effectué un signalement par téléphone au DIO, le requérant lui a envoyé par fax et par courriel des documents étayant son signalement téléphonique (voir paragraphe 10 ci-dessus). L'enquêteur principal a contacté le requérant à deux reprises (voir paragraphe 12 ci-dessus), et, lors du second appel, le requérant a été informé que le DIO n'avait pas constaté de fraude en ce qui concerne l'octroi du contrat à Z. Il aurait été plus approprié d'informer le requérant par écrit en résumant les modalités, le contenu et les résultats de l'enquête préliminaire, comme semble le suggérer l'article 20 de la Recommandation CM/Rec(2014)7 (voir paragraphe 35 ci-dessus), mais le Tribunal estime que le contenu du présent dossier, y compris les documents communiqués par la suite par le Secrétaire Général, ne fait apparaître aucune indication selon laquelle le DIO n'aurait pas agi conformément à la réglementation applicable.

72. Le requérant soulève également certaines questions relatives à la procédure d'appréciation annuelle en cause, notamment concernant l'implication du chef du Bureau (voir paragraphe 37 ci-dessus). Le Tribunal rappelle à cet égard que le rapport d'appréciation constitue un acte administratif qui peut être contesté par le biais d'une réclamation administrative en vertu de l'article 59 du Statut du personnel (voir TACE, recours n° 539/2013, Merita Andrea c/ Secrétaire Général, sentence du 30 janvier 2014). Cependant, en l'espèce, le requérant n'a pas présenté de réclamation administrative visant à contester le rapport d'appréciation. Il est vrai que le requérant a mentionné ses préoccupations concernant l'appréciation annuelle dans les allégations qu'il a formulées au DGA en vertu de l'article 6, paragraphe 3, de l'Arrêté n° 1327 (voir paragraphe 24 ci-dessus), mais il n'a pas contesté le rapport d'appréciation en vertu de l'article 59 du Statut du personnel. En conséquence, le Tribunal n'est pas compétent pour examiner les circonstances relatives à la procédure d'appréciation annuelle et les arguments du requérant y afférents.

73. Au vu de ces éléments, le Tribunal considère que le requérant n'a pas suffisamment précisé, comme indiqué ci-dessus (voir paragraphe 64 ci-dessus), les faits ou les indications qui montrent une forte probabilité que la décision de l'Organisation de ne pas renouveler son contrat temporaire constitue une mesure de rétorsion faisant suite au signalement effectué par le requérant au DIO.

74. En conséquence, le Tribunal conclut que le présent recours est non fondé.

#### IV. CONCLUSION

75. Le recours n'est pas fondé et doit être rejeté.

Par ces motifs, le Tribunal Administratif :

Déclare le recours non fondé et le rejette ;

Décide que chaque partie supportera ses propres dépens.

Adoptée par le Tribunal à Strasbourg, le 22 octobre 2019, et rendue par écrit le 31 octobre 2019 selon l'article 35, paragraphe 1, du Règlement intérieur du Tribunal, le texte anglais faisant foi.

Le Greffier du  
Tribunal Administratif

La Présidente du  
Tribunal Administratif

S. SANSOTTA

N. VAJIĆ